

la formación del Estado tras un conflicto. El retorno de los refugiados y los desplazados internos debería considerarse intrínsecamente vinculado a la relación entre el Estado y sus ciudadanos, por lo que todo proceso de retorno debería ir acompañado de esfuerzos de diálogo social y nacional para fomentar la reconciliación, la inclusión y la participación.

Se debería proporcionar a los individuos una plataforma relevante para expresar sus quejas sobre aspectos tales como la prestación de servicios y el acceso a oportunidades reservadas para ciertos sectores políticos. Además, el fomento de la confianza entre las fuerzas de seguridad de un Estado y su población debe ser un objetivo clave y deliberado. Han de establecerse mecanismos de justicia transitoria para garantizar la rendición de cuentas por delitos cometidos, incluida la violencia sexual y de género. Estos mecanismos deberían incorporar una herramienta para que las personas desplazadas puedan reclamar sus derechos (incluido el derecho a la propiedad y a la tierra). La comunidad internacional ha de garantizar que los esfuerzos por coordinar las labores humanitarias y de desarrollo para alcanzar resultados colectivos no obvien

los elementos de construcción de paz. Para que la reintegración de los retornados se haga con éxito es necesario que los procesos políticos y de paz no solo se centren en los procesos políticos formales y en las instituciones, sino que también incluyan a los retornados y a las comunidades locales.

Barbra N Lukunka barbralukunka@gmail.com
Responsable de Paz y Seguridad, Organización Internacional para las Migraciones www.iom.int

Peter de Clercq phjdeclercq@yahoo.com
Profesor visitante, Escuela de Gobernanza, Universidad de Witwatersrand www.wits.ac.za

Los puntos de vista expresados son los de los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones de las que forman parte.

1. Para más información sobre los retos del retorno de los refugiados a Burundi, véase Lukunka B N (2018) "They Call Us Witches": Exclusion and Invisibility in the Burundian Returnee Reintegration Process", *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* <https://psycnet.apa.org/record/2018-39059-008> y Lukunka B N (2017) "The Romance of Return: Post-exile Lives and Interpersonal Violence over Land in Burundi" en Buckley-Zistel S y Krause U (Eds) *Gender, Violence, Refugees* www.berghahnbooks.com/title/Buckley-ZistelGender
2. Human Rights Watch "Burundi: Events of 2017" www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi

Los retornos en entornos complejos: el caso de Sudán del Sur

Babette Schots y Garth Smith

Las organizaciones humanitarias deben ser extremadamente cautelosas a la hora de apoyar los retornos y las reubicaciones para asegurarse de que no causan daños ni permiten que la ayuda humanitaria sea instrumentalizada por los actores políticos.

Sudán del Sur lleva desde 2013 inmerso en una guerra civil y ha sido testigo de la inestabilidad, la violencia y los atentados contra los derechos humanos en todo el país. Muchos sursudaneses se han exiliado y actualmente hay cerca de 1,5 millones de personas desplazadas internas y más de 2,2 millones de refugiados en los países vecinos. Desde la firma del acuerdo de paz en septiembre de 2018, ha ido aumentando el número de refugiados y de desplazados internos que regresan a sus zonas de residencia habitual o de origen. Sin embargo, la situación aún es compleja, ya que se dan múltiples factores de atracción y de expulsión y tienen lugar simultáneamente retornos espontáneos, facilitados e involuntarios, a menudo todos dentro de la misma zona

geográfica. Aunque algunos regresan a sus antiguos hogares, muchos se están trasladando a zonas en las que tal vez nunca hayan vivido o no lo hayan hecho por muchos años.

Durante 2019, el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés) ha estado analizando los flujos de desplazamiento interno y los traslados transfronterizos desde Sudán. La recopilación de datos cuantitativos sigue siendo extremadamente difícil, pero la consolidación de datos procedentes de diversas fuentes pone de relieve que el número de personas que regresan está aumentando, en especial en zonas concretas de Sudán del Sur. Sin embargo, las evaluaciones de campo en las zonas de retorno han puesto de manifiesto que algunas de las personas

que regresan se han visto desplazadas por segunda vez, es decir, que se han desplazado de nuevo debido a la falta de servicios en su zona o país de refugio, o como consecuencia de un conflicto localizado en su lugar de desplazamiento. El significativo deterioro de las condiciones en Sudán y la falta de acceso incluso a servicios básicos de salud, alimentos o agua, por ejemplo, se citaron a menudo como razones para que las personas regresen a Sudán del Sur. También se han observado patrones similares dentro del país que consisten en que los desplazados internos se marchan debido a la falta de acceso a los servicios y regresan en busca de estos a los lugares en los que vivían antes, en lugar de hacerlo porque consideren que las condiciones son seguras.

Por lo general, no se puede considerar que dichos ejemplos se ajusten a las definiciones internacionales de retorno voluntario y plenamente informado. Sin embargo, es importante señalar que lo que los trabajadores humanitarios internacionales y los sursudaneses entienden por voluntariedad y seguridad pueden diferir considerablemente. En recientes estudios de campo llevados a cabo en zonas con altos niveles de retorno y movimientos de población, la mayoría de los retornados consideraban que habían regresado voluntariamente, pero más del 80 % señalaron que fue un actor político quien les había proporcionado el medio de transporte y muchos de ellos citaron factores de expulsión en su lugar de desplazamiento como la principal razón para el retorno. Además, más de la mitad acudieron directamente a los campamentos de desplazados en busca de servicios en lugar de regresar a su antiguo lugar de residencia. Definitivamente, las dinámicas son muy distintas según el lugar, y es fundamental que no se aplique un análisis generalizado a todas las zonas del país, ya que esto menoscabaría la prestación de una asistencia contextualizada.

Además del retorno “espontáneo” (es decir, sin asistencia), algunos de estos movimientos se están fomentando —en algunos casos de forma voluntaria y en otros con riesgo de coacción—, lo que complica aún más la situación. Desde finales de 2018 y 2019, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés) han facilitado los retornos desde los emplazamientos¹ de Protección de Civiles (PoC, por sus siglas en inglés) en Juba, Bor y Wau. El Gobierno de Sudán del Sur o los grupos de la oposición también han facilitado retornos por aire y por tierra desde países

vecinos o desde emplazamientos de desplazados internos. Algunos sursudaneses en proceso de repatriación también han asegurado que reciben ayuda para el transporte por parte de empresas privadas internacionales y nacionales que operan cerca de las regiones fronterizas. Por el contrario, algunos líderes de los desplazados internos que se encuentran en emplazamientos de PoC han animado a los que residen en los campamentos a que se queden allí y a que opongan resistencia a los esfuerzos de retorno para, potencialmente, afianzar la influencia política de dichos líderes.

Para aumentar aún más la complejidad, la población a menudo vuelve (o se favorece su retorno) a zonas en las que la provisión de servicios o el acceso a mecanismos básicos para afrontar su situación son extremadamente limitados. Las conversaciones con los desplazados internos en proceso de retorno o de reubicación, por ejemplo, han destacado que los flujos circulatorios (incluidos los retornos promovidos por actores humanitarios) se han dado en zonas en las que la inseguridad alimentaria se encuentra a niveles de emergencia² (fase 4 de la CIF) o en las que existe un riesgo significativo de violencia entre comunidades o que carecen de servicios básicos relacionados con la alimentación, el agua y la sanidad. En las conversaciones con hombres y mujeres repatriados y reasentados también se resaltó que, si bien la firma del acuerdo de paz fue un factor que contribuyó, los principales detonantes de su decisión de mudarse fueron, en su inmensa mayoría, factores de expulsión como unas condiciones de vida inadecuadas, la falta de acceso a los medios de vida y la limitada seguridad en su zona de desplazamiento, lo que les dejaba pocas opciones.

La aplicación del Marco del IASC

El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente Interinstitucional (IASC, por sus siglas en inglés) es el ampliamente reconocido indicador para los retornos de los desplazados internos y estipula que las reubicaciones y los retornos deben ser voluntarios, seguros, dignos e informados. En un contexto en el que continuamente se cometen violaciones de los derechos humanos contra civiles, ya sean desplazados o no, y en el que la prestación de servicios en todo el país sigue estando casi universalmente por debajo de las normas de Esfera, es difícil para los organismos humanitarios y de desarrollo determinar la naturaleza de las condiciones en las que se produce el retorno. Además,

los debates sobre el retorno en los círculos de liderazgo humanitario y los órganos de coordinación corren a menudo el riesgo de asumir una homogeneidad entre las poblaciones de retornados, sin reflejar la necesidad de contar con diferentes métodos y niveles de asistencia en función de si el retorno es asistido o espontáneo; o de los factores de atracción y de expulsión que entren en juego. Existe el riesgo de que los relatos simplistas sobre el retorno ignoren las realidades y complejidades sobre el terreno y, en su lugar, dirijan la financiación y los programas a las personas en función de su condición con respecto al retorno y no de sus necesidades humanitarias. Esto es cierto hasta el punto de que, en algunos casos, los actores locales han inflado el número de retornos o los han alentado activamente como forma de acceder a una mayor asistencia internacional.

Cuando se considera que los retornos son espontáneos, resulta de vital importancia— para no causar daños— que la ayuda se base en un análisis de las causas y circunstancias del movimiento y tenga en cuenta el conflicto local y las dinámicas políticas que afectan a la integración en la comunidad de acogida. El Equipo Humanitario en el País de las Naciones Unidas (HCT, por sus siglas en inglés) ha declarado que Sudán del Sur aún no está preparado para retornos a gran escala y, en agosto de 2019, emitió una nota explicativa a este respecto. Los organismos humanitarios deben respetar esto y garantizar que las personas puedan regresar y reubicarse por su cuenta, así como que tengan acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada.

Otros casos anteriores han demostrado que la prestación precipitada de ayuda puede crear una falsa sensación de seguridad y un optimismo que exacerbaban los impulsores del conflicto; y menoscaba el potencial de alcanzar la estabilidad y de encontrar una solución duradera, cuestiones que ya se han visto en años anteriores en este contexto concreto. El trabajo de campo ya ha dado con, por ejemplo, casos de hombres y niños retornados que han sido reclutados forzosamente por actores no estatales. Además, la significativa falta de derechos de acceso a la vivienda y a la tierra para las poblaciones desplazadas, y en especial para las mujeres, amenaza con aumentar considerablemente la tensión entre comunidades cuando se da la situación de que nuevas poblaciones ocupan tierras o propiedades que antes disfrutaban las personas retornadas.

La falta de atención a estas cuestiones se reconoció como un fracaso de los anteriores procesos de retorno y reintegración en 2005 y 2016. Lamentablemente, la distinción entre la prestación de servicios basados en las necesidades y el fomento de los retornos sigue siendo extremadamente difícil de establecer, en especial dada la falta generalizada de servicios en Sudán del Sur o en zonas del sur de Sudán. Esta carencia implica que prácticamente cualquier prestación de servicios corra el riesgo de convertirse en un factor de atracción.

En los casos de retorno facilitado o asistido, existen retos parecidos a la hora de aplicar las normas reconocidas internacionalmente. Los emplazamientos de PoC son claramente un método ineficaz para prestar ayuda humanitaria a largo plazo, y los desplazamientos prolongados



Refugiados que regresan de Sudán al norte de Sudán del Sur, junio de 2019.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

no son nada deseables. En algunos casos, los que viven en emplazamientos de PoC han manifestado su deseo de regresar a sus lugares de origen o residencia y han solicitado asistencia para hacerlo; actualmente los organismos humanitarios y la UNMISS están facilitando los retornos en estos casos. Pero esas solicitudes de asistencia para el retorno plantean cuestiones muy complejas para los actores humanitarios, en especial cuando los desplazados internos solicitan activamente ayuda para regresar a sus hogares, pero hay pruebas de que ese retorno puede no ser seguro o digno o tener implicaciones que provoquen daños tanto a las personas a título individual como a la población general de la zona. También es posible que los desplazados internos que solicitan el retorno no dispongan de información adecuada y fiable sobre las condiciones de seguridad y los servicios disponibles en la zona a la que quieren regresar. Las mujeres y los grupos étnicos minoritarios desplazados manifiestan estar especialmente deseosos de regresar a sus hogares, debido al riesgo de sufrir violencia (incluida violencia de género) en su lugar de refugio. Sin embargo, saben que sus hogares originales han sido destruidos u ocupados, que las posibilidades de recuperación y de restitución son escasas y que siguen predominando los riesgos para su seguridad. Al precipitarse a prestar apoyo a los retornados, se corre el riesgo de aumentar la marginación de los grupos minoritarios, sobre todo si no se aplican concienzudamente análisis de género sensibles a los conflictos y si no se cuenta con el compromiso y la participación de la comunidad.

Cuando las personas desplazadas disponen de medios propios para viajar es fácil apoyar el principio de su libertad de movimiento. Sin embargo, cuando carecen de los recursos básicos para regresar y la ayuda de los organismos humanitarios es la única manera de que puedan hacerlo, es difícil encontrar un equilibrio entre apoyar su elección y evitar la posibilidad de causar daño. Los organismos humanitarios deberían ser prudentes al pensar que saben más que los sursudanese a los que sirven cuando optan por no prestar asistencia a esas solicitudes de retorno; pero, por otro lado, las pruebas también han demostrado que algunos de los que tomaron lo que pensaban que era una decisión informada y voluntaria de regresar y recibieron asistencia de organismos humanitarios fueron puestos inmediatamente en peligro en su zona de retorno, y acabaron solicitando ayuda humanitaria junto a otras comunidades afectadas

por el desplazamiento. Como consecuencia, es fundamental que el proceso para decidir cuándo y cómo ayudar en estos casos sea aprobado de antemano por el equipo humanitario en el país; que el proceso de evaluaciones y decisiones sea transparente y esté plenamente documentado para garantizar la rendición de cuentas en el futuro; y que se reconozca la complejidad y los matices de la situación sobre el terreno.

Varias agencias están trabajando en Sudán del Sur para desarrollar un marco operativo que integre y contextualice los principios del IASC para aplicarlo en este país, y que todos los actores humanitarios y de desarrollo puedan suscribirlo y, lo que es más importante, adoptarlo plenamente. El objetivo es que se pueda aplicar en todo el país, liderado por el Grupo Asesor sobre Soluciones. Este marco operativo proporciona orientación sobre las soluciones, siguiendo los marcos jurídicos nacionales e internacionales y los estándares mínimos para el análisis y la toma de decisiones; también establece un mecanismo de rendición de cuentas en torno a las responsabilidades de los actores. Será necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de la protección y el contexto tanto en la zona de desplazamiento como en la zona potencial de retorno antes de tomar cualquier decisión acerca de las soluciones. La participación de los desplazados internos, los refugiados en fase de retorno y otras comunidades afectadas a lo largo de todo este proceso es crucial, y no debe verse obstaculizada por intereses políticos, programáticos ni por intereses divergentes de otra índole. Dar prioridad en el debate a las opiniones de las poblaciones afectadas por el desplazamiento mejoraría la rendición de cuentas y reduciría la posibilidad de seguir poniéndolas en peligro.

Babette Schots *babette.schots@drcongo.org*

Coordinadora de Protección

Garth Smith *garth.smith@drcongo.org*

Director de país

Consejo Danés para los Refugiados, Sudán del Sur
<https://drcongo.org/>

Las opiniones expresadas en este artículo son las de sus autores y no representan necesariamente las de su organización.

1. Establecidos por la UNMISS para proporcionar protección a corto plazo a los civiles.
2. La Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) describe la gravedad de la inseguridad alimentaria en una escala del 1 al 5, donde la hambruna se clasifica como Fase 5. bit.ly/FEWS-es